

TE
5

Universidad del Salvador
Facultad de Ciencias Sociales
Carrera de Relaciones Internacionales

Tesina de Licenciatura

"Bolivia y la integración gasífera sudamericana:
¿un proceso incluyente?"



Felicitas Torrecilla

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

E-mail: felicitas.torrecilla@salvador.edu.ar/f_torrecilla@yahoo.com
Fecha de entrega: 28 de abril de 2005

INDICE

Introducción	1
 Capítulo 1	
Aproximaciones y propuestas para una definición comprensiva de la integración en Sudamérica	7
1. Bolivia frente a la integración gasífera sudamericana	19
 Capítulo 2	
La estabilización y reestructuración de la economía boliviana	22
2.1 Las medidas de estabilización y reestructuración y el desarrollo socio-económico	23
2.2 La crisis de los ochenta	25
2.3 El programa de estabilización a partir de 1985. El rol del Estado como garante de la estabilidad macroeconómica	28
2.4 La reestructuración de la economía boliviana: las reformas de primera y segunda generación	31
2.4.1. El proceso de transferencia de los activos públicos al sector privado como elemento articulador de la reestructuración de la economía boliviana	39
2.4.2. Los procesos de capitalización y privatización y los efectos sobre la inversión extranjera directa	41
 Capítulo 3	
La reestructuración del sector hidrocarburífero en Bolivia	47
3.1 Proceso de capitalización de YPFB	54
3.1.1 El Bonosol, el Bolivida y los efectos de la reforma previsional	58
3.2 Efectos de la reestructuración del sector en el nivel de reservas y de producción	61
3.2.1 La actividad exploratoria y el crecimiento del nivel de las reservas	61
3.2.2 La evolución de la producción gasífera	63
 Capítulo 4	
Diagnósticos sobre el consumo interno de gas natural y el acceso de los bolivianos a la energía	66
4.1 El consumo de combustibles líquidos: principales condicionantes de su acceso	68
4.2 Cobertura eléctrica	70
4.3 El bajo nivel y poca diversificación del consumo interno	73
 Capítulo 5	
La defensa del gas como consigna nacional: la acción de los movimientos sociales	81
5.1 Prioridades de la agenda política: el referendun, la aprobación de la nueva ley de hidrocarburos y la revisión de los contratos de riesgo compartido	88
5.2 Las implicancias del referendun en la política gasífera boliviana	89
5.3 Los debates sobre la nueva ley de hidrocarburos	92

Capítulo 6	
La política gasífera boliviana frente a la integración sudamericana	96
6.1 La política gasífera de Bolivia hacia la región	97
6.1.2 Venta de gas natural a Argentina	98
6.1.2 Venta de gas natural a Brasil	101
6.1.3 Otros proyectos de aprovechamiento del gas natural orientados a la exportación	104
6.2 Iniciativas para la integración gasífera en Sudamérica	105
6.2.1 Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en Sudamérica (IIRSA)	106
6.2.2 Articulación de la IIRSA con el MERCOSUR y la CAN	109
6.2.3 Petroamérica: ¿puede pensarse para la integración gasífera?	112
6.3 Perspectivas y obstáculos de la integración gasífera sudamericana	113
6.4 Bolivia frente a la integración gasífera sudamericana	116

Conclusiones	120
---------------------	------------

Apéndice	
Panorama del sector gasífero en Sudamérica	126
Reservas de gas natural	127
Producción de gas natural	128
Consumo de gas natural	130
Aspectos relacionados al grado de integración infraestructural de la región	134
El desarrollo del GNL y los proyectos existentes	136

Anexo	138
--------------	------------

Referencias bibliográficas	143
-----------------------------------	------------



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

INTRODUCCIÓN

En las dos últimas décadas, los países de la región sudamericana han experimentado profundas transformaciones en sus sistemas políticos, económicos y sociales. La severa crisis económica sufrida en los años ochenta condujo a la mayoría de los gobiernos a instrumentar una serie de políticas orientadas a la estabilización de las economías y posteriormente a su reestructuración, a través de un régimen de liberalización y retracción del papel del Estado como consecuencia de la progresiva desregulación y de su desplazamiento de todas aquellas actividades propiamente productivas.

Este conjunto de políticas, asociadas generalmente con el "Consenso de Washington", contemplaban la realización de reformas tributarias, comerciales, monetarias y fiscales, entre otras.

Las medidas tomadas estaban orientadas, principalmente, a la estabilización de la economía a través de una fuerte restricción del gasto y la inversión pública, el control de la inflación, la separación de las políticas fiscal y monetaria y la máxima reducción de la intervención del Estado en la asignación de recursos. También se realizaron numerosas reformas normativas e institucionales a fin de garantizar el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, así como la protección de los derechos de propiedad de los inversores privados.

La liberalización de las economías regionales condujo a un proceso de profunda transnacionalización que incidió en la transformación de la configuración de fuerzas que efectivamente influían e influyen en la conducción económica de los países de la región.

Dicha liberalización abarcó el sistema comercial, donde se procuró la eliminación progresiva de las barreras arancelarias y paraarancelarias y todas aquellas medidas destinadas a la restricción de las importaciones como instrumento para la protección de la industria nacional; la política monetaria, a través de la liberalización de los tipos de cambio y su bloqueo como instrumentos de política económica del Estado; la política tributaria, con el incremento de impuestos directos e indirectos como mecanismo para el aumento de los ingresos públicos. Además, son de fundamental importancia las medidas orientadas a la promoción de la inversión privada extranjera, en los sectores económicos más competitivos y en las empresas públicas de servicios que antes eran monopolio estatal. La afluencia masiva de la inversión extranjera directa fue incentivada por la creación de condiciones preferenciales y por la

modificación de los marcos normativos e institucionales que obstaculizaban o limitaban la entrada del capital privado en determinados sectores de la economía.

El objetivo declarado de estas medidas fue la creación de condiciones para un desarrollo económico regional sostenido, en un marco de estabilidad macroeconómica y con amplia participación del sector privado. Se suponía que la misma, en un contexto de liberalización y de competitividad contribuiría a un incremento de la productividad y generaría incentivos para aumentar la eficiencia económica, frente a lo que se veía como la fallida experiencia del Estado empresario, interventor y dirigista, concepción que había dominado la planificación de la economía en las últimas décadas. Esta valoración era, en sí misma, profundamente ideológica y comportaba, ciertamente, la puesta en marcha de un conjunto de reformas tendientes a terminar con la llamada "ineficiencia estatista" en el manejo de la economía.

A través de esta breve y, ciertamente, simplificada descripción del proceso que condujo a la reestructuración de las economías de los países de la región, apunto a destacar una serie de líneas muy simples pero a la vez fundamentales para la comprensión de algunos problemas estructurales que los afectan actualmente.

Por una parte, se plantea la forma en que las distintas comunidades y gobiernos conciben lo que debiera ser la conducción política de la economía, como aspecto básico que subyace a todas las consideraciones siguientes.

A partir de este factor, surge otro elemento a analizar que es de fundamental relevancia. Consiste, específicamente, en el patrón de desarrollo productivo y de apropiación del excedente económico que instala esta nueva configuración de fuerzas gestada a partir de un modelo de liberalización económica que no ha contemplado las características particulares de los países de la región, el grado de desarrollo de sus economías previo a la realización de las reformas y las condiciones de desigualdad estructural que afectan a sus respectivas sociedades.

Estas dos líneas de análisis permiten dar cuenta también de la importancia que revisten en un modelo de tales características las políticas productivas y la incorporación de objetivos sociales a las de índole económica. Por otra parte, destaco el papel otorgado a las instituciones en el desarrollo económico¹, fundamentalmente la importancia del rol del Estado, el cual en algunos casos fue limitado a funciones claramente residuales.

En este contexto, un proceso de integración regional puede tener diferentes alcances de acuerdo al proyecto político en el que se encuentre sustentado y a la relación con el

¹ Ocampo, Antonio José (2005) Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Serie Estudios y Perspectivas. México D.F.

modelo de desarrollo interno de los países vinculados en el mismo, como se verá en el capítulo uno.

En América del Sur, la integración adquiere una significación política e histórica singular dado que ha constituido una forma de vinculación recurrente y más o menos exitosa desde el inicio de la vida independiente de los países de la región.

En algunos casos, puede verse que las diversas formas históricas e institucionales de la integración sudamericana han tenido como propósito no siempre evidente la consolidación de un espacio de autonomía, pensado como margen de maniobra, que sirviera a la proyección internacional de los países de la región.

A lo largo del presente trabajo me interesa entonces plantear una serie de “supuestos críticos” y ejes de análisis entendidos como constitutivos de una “estructura de sentido” que nos permita comprender la forma en que los gobiernos de la región conciben y formulan los objetivos y alcances de un proceso integrativo de sus respectivos sectores gasíferos.

Una breve revisión de los avances realizados hasta el momento nos permite observar que en las dos últimas décadas, y particularmente a partir de 2000, los proyectos de integración energética se han instalado en la agenda regional, en el marco de un plan más general de complementación e integración infraestructural.

Estas iniciativas han resultado muy poco fructíferas hasta el momento, como se verá más adelante. En este escenario, me interesa particularmente analizar la forma en que dicha cooperación entre Estados puede contribuir al fortalecimiento del desarrollo interno de las comunidades involucradas. En este planteo subyace un interrogante previo y, tal vez, más elemental: si los gobiernos conciben el desarrollo nacional como el objetivo al que debe estar ordenada en última instancia la integración regional o si los proyectos de integración han sido pensados principalmente como medios o ámbitos para facilitar los intercambios comerciales de energía entre los países y contribuir al fortalecimiento del modelo de desarrollo económico instalado a partir de las reformas ya descriptas.

El abordaje de las temáticas planteadas se realizará a través del estudio de la política gasífera boliviana. Este caso reviste un interés particular dado que constituye un acabado ejemplo del proceso de reestructuración y transnacionalización de la economía ya reseñado y, particularmente, de la transformación experimentada por sectores de importancia estratégica para el desarrollo del país, como es el energético.

El proceso de estabilización y reestructuración económica en Bolivia tuvo un temprano comienzo a mediados de la década de 1980 y se inició con el objetivo de poner fin a la severa crisis que afectaba al país desde fines de los años setenta. El conjunto de

políticas implementadas promovieron la total apertura y desregulación de la economía, lo que permitió en última instancia la profunda transnacionalización causada por la entrada masiva de capitales privados extranjeros en condiciones preferenciales.

Los inversores se instalaron en los sectores más dinámicos, competitivos y con mayor potencial exportador de la economía boliviana, entre los que se destacaron las industrias hidrocarburífera y minera y las empresas públicas de servicios.

En los párrafos anteriores, he tratado de delinear *grosso modo* tres aspectos de la temática que aspiro a estudiar: la relación entre la política energética y el desarrollo interno de una determinada comunidad o conjunto de comunidades, el progreso y las variantes de tal política en el marco de un proceso de integración energética y, por último, la forma en que tal esquema de integración se concibe en relación a la promoción del desarrollo económico de los países involucrados y la manera en que efectivamente puede incidir en el mismo.

La forma de aproximación puntual a esta temática se articulará, como ya he dicho, a través del análisis de la óptica boliviana, planteando como problemática central de investigación la definición de las características fundamentales de la política gasífera de este país frente a la integración gasífera sudamericana, teniendo en cuenta lo que veo como la vulnerabilidad generada por el bajo nivel de integración interna, en tanto producto de las históricas desigualdades en su estructura social.

De esta manera, se analizará la política gasífera como un elemento fundamental para la reactivación y el desarrollo económico diversificado del país, razón por la cual se otorgará una gran importancia a la observación de los patrones productivos que caracterizan la economía nacional en la actualidad, a la luz de la reestructuración económica y de las alternativas planteadas a nivel interno y regional en términos de replanteo del modelo productivo. En este sentido, pienso que un análisis comprensivo tanto del proceso de integración energética regional como de la forma en que se piensa internamente la inserción de Bolivia en el mismo, requiere de la consideración de dos factores subyacentes. En primer lugar, comprender e interpretar cómo los distintos sectores que intervienen formal o informalmente en el proceso de toma de decisiones leen las consecuencias sociales del modelo económico implementado en los años ochenta y noventa. En segundo término, revisar cómo concibe cada uno de ellos la manera en que debe encararse la reestructuración interna del cuadro social y económico nacional.

Los principales objetivos de este trabajo consistirán, en función de las consideraciones anteriores, en reunir y analizar los indicadores básicos necesarios que me permitan:

- desarrollar una conceptualización comprensiva y multidimensional de la integración, que contemple sus dos escenarios interno y externo, y particularmente de la integración energética entendida como un proceso sectorial vinculado a un proyecto que abarca variables económico-comerciales, políticas, culturales y físicas.
- analizar el caso boliviano describiendo las características actuales de su sector gasífero desde una perspectiva histórica que permita dar cuenta de la reestructuración del sector hidrocarburífero como fenómeno asociado al cambio de modelo de desarrollo productivo.
- analizar las características y variantes de la política gasífera de Bolivia frente a las distintas iniciativas de integración promovidas en la región a nivel multilateral y bilateral, así como la forma en que la misma es concebida en el país en relación a sus propios objetivos de desarrollo interno.
- comprender y reflexionar sobre la configuración de fuerzas que intervienen en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas asociadas al proyecto integrativo y, en relación a esto, analizar las implicancias y condicionantes planteados por la coexistencia de formas de autoridad estatales y no estatales en la modalidad de administración y dirección política de los sectores energéticos nacionales y de la articulación intergubernamental del proceso de integración.

El trabajo se estructurará en seis capítulos. En el primero, se planteará lo que he dado en llamar la “estructura interpretativa o de sentido” desde la cual se abordará el problema de investigación y se intentará responder a los objetivos enumerados. La misma se construirá a partir del desarrollo de un conjunto de *supuestos críticos* y ejes de análisis que sirvan a una reconceptualización comprensiva de la integración, que contemple no sólo sus múltiples dimensiones sino también la vinculación orgánica de la integración entre comunidades políticas y dentro de cada una de ellas.

En el segundo capítulo me remito a realizar una contextualización del problema de investigación, que considero imprescindible para analizar luego la evolución del sector hidrocarburífero en Bolivia e interpretar comprensivamente los condicionantes a los que se enfrenta el desarrollo de la política gasífera actual, en sus distintas variantes y alternativas.

El tercer capítulo describe puntualmente la transformación estructural del sector hidrocarburífero de Bolivia, el cual se articuló en torno a la capitalización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos y la forma en que la entrada del sector privado a la actividad influyó en la reorientación de la política gasífera hacia el

mercado externo, en cuyo marco debe poder analizarse la inserción de Bolivia en un proyecto de integración gasífera sudamericana.

El cuarto capítulo analiza puntualmente un aspecto de la política energética de los últimos diez años que es el referido a la promoción del consumo interno del gas natural tanto para uso residencial y comercial como industrial, a través del desarrollo de una serie de indicadores que me permitan elaborar diagnósticos sobre el acceso real de los ciudadanos bolivianos a la energía, particularmente al gas natural. Considero que este aspecto es de gran importancia para dar cuenta del bajo nivel de integración energética interna, no sólo desde un punto de vista infraestructural sino, fundamentalmente, desde la perspectiva de las incidencias concretas que esto conlleva, lo cual se materializa en las condiciones de vida de la mayor parte de la población.

En el quinto capítulo abordo una serie de temáticas que han otorgado notoriedad a Bolivia en los últimos años referidas a la repercusión nacional que ha tenido el proyecto de exportación del gas natural a Estados Unidos y México por un puerto chileno y la inclusión de las demandas sociales relacionadas a la utilización y propiedad de los recursos gasíferos en la agenda del presidente Carlos Mesa Gisbert tras la destitución de Gonzalo Sánchez de Lozada. La inclusión de estas temáticas en el trabajo responde a que, desde mi perspectiva, las mismas constituyen un indicador claro y representativo de los efectos políticos y sociales de largo plazo que ha conllevado la perpetuación de las desigualdades estructurales que caracterizan la configuración social interna de Bolivia, y que actualmente son vistos como un serio condicionante para la continuidad de la política gasífera actual, en tanto fuente de incertidumbre.

Por último, en el capítulo sexto, realizaré un breve análisis de la política gasífera boliviana actual en la dimensión que podríamos denominar externa u orientada a las exportaciones de gas natural, que ha sido desde mi punto de vista el motor principal del desarrollo del sector desde su capitalización. También se hará una revisión de las principales iniciativas de integración gasífera tanto multilaterales como bilaterales desarrolladas en los últimos años, la inserción de Bolivia en las mismas y la forma en que aquellas podrían impactar en su desarrollo interno.

Capítulo 1

Aproximaciones y propuestas para una definición comprensiva de la integración en Sudamérica

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

La presente sección del trabajo tendrá por objetivo la presentación de un marco conceptual que permita encuadrar y orientar el análisis ulterior al desarrollar algunas definiciones básicas sobre lo que entendemos por integración, en sus dimensiones interna y externa, vistas como procesos orgánica y recíprocamente vinculados. A través de este desarrollo se buscará contribuir a la comprensión de los alcances de un proceso de integración energética regional y la forma que consideramos debe estar vinculado al desarrollo interno de las comunidades políticas involucradas en el mismo, para lo cual se analizará el caso particular de la evolución del sector hidrocarburífero en Bolivia como forma de aproximación a dicho tema de estudio.

A partir de estas definiciones, intentaré formular interrogantes generales y desarrollar aproximaciones alternativas a la realidad objeto de estudio para lo cual me apoyaré en algunos planteos básicos realizados desde los estudios de la economía política internacional y el institucionalismo en relaciones internacionales.

Antes de comenzar a desarrollar este marco conceptual, quisiera tomar algunas reflexiones realizadas por Cox² sobre la definición y alcance de las teorías.

En primer lugar, en este trabajo se adopta la idea de que "... no hay teoría independiente de un contexto político concreto"³ y que la teoría sigue a la realidad en el sentido en que es constituida y cobra sentido cuando se la contrasta con la experiencia, pero que a la vez la precede al orientar el pensamiento. Mi objetivo aquí consistirá, por tanto, en estructurar un conjunto acotado de definiciones y planteos básicos que permitan orientar la forma en que una determinada realidad circunstanciada es registrada, acotada espacio-temporalmente y analizada en sus causalidades y condicionantes⁴.

En segundo término, la revisión teórica fue realizada bajo el supuesto de que "la teoría es siempre para alguien y para algún propósito"⁵ y que, en consecuencia, es preciso analizar el contexto en que la misma es generada y posteriormente utilizada.

En tercer lugar, rescato el papel fundamental de la dimensión histórica en el análisis de los temas que atañen a la política internacional y como camino que considero necesario para cualquier tarea de conceptualización. En este trabajo, estimo particularmente relevante destacar la idea de la integración como un concepto y un proceso con variantes regionales históricamente constituidas a partir de la emancipación americana⁶.

² Cox, Robert (1995) *Critical Political Economy*. En *Internacional Political Economy: Understanding Global Disorder*. Zed Books, Londres.

³ Ibidem. Pág. 31.

⁴ Panebianco, Angelo (1992) *Comparación y Explicación*. En Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino. *La comparación en las ciencias sociales*. Alianza Editorial.

⁵ Cox, Robert. Op. cit. Pág. 31.

⁶ En este sentido, destaco particularmente la obra de Hans Morgenthau y, desde otro lugar, los trabajos de Robert Cox, Samir Amin e Immanuel Wallerstein, en la importancia otorgada a la dimensión histórica

Al encarar el estudio de las perspectivas de un proceso de integración gasífera regional, nos encontramos ante un escenario heterogéneo, en términos de la estructura de la industria gasífera en cada país, los actores intervinientes y los marcos regulatorios e institucionales.

Surge así la necesidad no sólo de conciliar en un marco de institucionalidad las diferencias entre las respectivas legislaciones y los modelos económicos dominantes, sino también de crear un esquema de asociaciones público-privadas como eje estratégico para impulsar la integración gasífera⁷, en vista de la coexistencia de empresas estatales con disímiles funciones y márgenes de acción, y la creciente y extendida participación de actores privados, fundamentalmente extranjeros. Un contrapunto, correlacionado en gran medida con la observación anterior, es el dado por la necesidad de generar y consensuar un *proyecto político* que sirva de base al proceso de integración, frente a los condicionantes provenientes de un sector económico altamente transnacionalizado, en el que los intercambios y transacciones se producen, en gran medida, no entre actores estatales, sino entre agentes privados.

En este trabajo se entenderá que la integración es un proceso de raíces fundamentalmente políticas y que, por lo tanto, es inseparable de un proyecto que la oriente y en el cual cobre sentido. La integración energética en Sudamérica puede tener alcances muy variables y ser definida de manera más o menos acotada. Parte del análisis y la búsqueda que pretendo realizar aquí está vinculada, precisamente, a la indagación sobre la forma en que se concibe dicho proceso en la región y, en consecuencia, cuál es el proyecto político en el que se encuentra sustentado.

De esta forma, la integración energética podría ser entendida como un proceso en virtud del cual se busca generar un marco institucional-normativo y un esquema de negociación y toma de decisiones, orientado a incrementar los intercambios comerciales en materia energética y la interconexión entre los países y con otras regiones. Tal incremento del comercio puede requerir, a su vez, reformas tributarias, conciliación de los mecanismos de fijación de precios, un plan de promoción de inversiones, garantías a la libre comercialización de combustibles y electricidad, el libre acceso a las redes de transporte y distribución y la no discriminación de compradores y vendedores.

del análisis teórico realizada en cada uno de ellos y los confronto con el carácter ahistórico de las formulaciones teóricas de Kenneth Waltz.

⁷ Kozulj, Roberto (2004) *La industria del gas natural en América del Sur: situaciones y posibilidades de la integración de mercados*. Consejo Económico para América Latina y el Caribe. División de Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile. Pág. 63.

Pero, también puede responder a objetivos políticos más amplios, que sin dejar de incluir los aspectos anteriormente mencionados, procure constituirse en un elemento adicional en la creación de un margen de maniobra⁸ para los países de la región. Tal propósito podría ser pensado en términos de la generación de un modelo de producción energética que garantice la autosuficiencia de la región en esta materia, en el mediano y largo plazo, la promoción de un modelo productivo más diversificado, con un creciente peso del sector industrial, la transformación planificada de la matriz de consumo energético hoy dominada por fuentes primarias de energía no renovables que enfrentan perspectivas de agotamiento y una mayor integración a nivel nacional a fin de conectar zonas que en la actualidad se encuentran infraestructuralmente aisladas.

Tentativamente, y pensando desde la situación particular por la que atraviesan los países sudamericanos podría plantearse, siguiendo a la Dra. Seitz, como "una posibilidad de construir un reaseguro estratégico en términos de Pacto" político⁹.

En cualquiera de los casos anteriores, existe una dimensión o perspectiva de análisis de la integración de fundamental importancia que consiste en la vinculación de la misma con el escenario socio-político interno. En este sentido, la integración energética regional puede ser vista no sólo como un proceso que genere reaseguros mínimos para los países de la región y pueda ser utilizada como estrategia que permita construir un espacio efectivo de autonomía, sino también como un esquema de vinculación colectivo que busque reforzar el desarrollo interno como precondition o base concreta de acción de los distintos países, desarrollo manifestado, por ejemplo, en una ampliación del acceso de los ciudadanos a la energía, de la infraestructura que permita conectar a las diferentes regiones o en la promoción de la industrialización.

Considero que lo que podríamos distinguir, sólo a efectos analíticos, como integración regional e interna, constituyen básicamente formas de **vinculación orgánica**¹⁰ entre distintas comunidades políticas organizadas territorialmente, por una parte, y entre los miembros que componen dichas comunidades, por la otra. En tanto procesos, sus respectivos desarrollos evolutivos se encuentran íntimamente conectados de manera no necesariamente coherente o tendiente a un mutuo reforzamiento, como trataremos de mostrar a lo largo del trabajo.

Para pensar lo que he dado en llamar "integración interna", debemos comenzar identificando la unidad al interior de la cual refiero el concepto de integración o a la que

⁸ Seitz, Mirka (1983) *Realismo penitencial o margen de maniobra*. Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires.

⁹ Seitz, Mirka (2004) *El MERCOSUR político. Fundamentos federales e internacionales*. Fundación Juan Pablo Viscardo, Buenos Aires. Pág. 17

¹⁰ Pasquino, Gianfranco, en Bobbio, Norberto, Mateucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (1994). *Diccionario de Política*. Siglo XXI Editores, México D.F. Pág. 814.

adjudico dicha *condición*. En el marco del presente trabajo, propongo hablar de la integración interna de una comunidad política organizada bajo la forma institucional del Estado-Nación.

A fin de llegar a una definición sintética que permita dar cuenta de la complejidad de esta realidad, propongo diferenciar las siguientes dimensiones de la integración interna de una comunidad política, como constitutivas de dicha condición y, a la vez, componentes necesarios de un proceso conducente a la misma:

- Una dimensión territorial
- Una dimensión política, y
- Una dimensión social, que a su vez contempla dos aspectos: uno socio-cultural y otro socio-económico

El espectro de la **dimensión territorial** de la integración comprende un desarrollo económico de base nacional en el que se integre a las distintas regiones a partir de sus patrones productivos en tanto manifestación o forma de apropiación de un espacio y de sus recursos naturales. También contempla la ocupación estratégica de los espacios físicos y el control sobre los recursos naturales estratégicos, entre los que se encuentran los energéticos, como producto de una planificación estatal. Otro aspecto consiste en la vinculación infraestructural de las regiones como elemento, a la vez, auxiliar y necesario, respecto a los dos procesos anteriores.

La **dimensión política** de la integración radica en la constitución de un sistema político determinado como centro o ámbito de referencia de los distintos integrantes de la comunidad. Esta identificación no excluye la existencia de posturas y visiones encontradas, pero a la vez se construye sobre la existencia de un consenso implícito sobre las reglas de juego dentro de las cuales se espera que se desenvuelva el juego político. En un contexto democrático, ésto se asocia fundamentalmente a la existencia de mecanismos representativos y consensuales.

La **dimensión social** de la integración es, tal vez, en la que más claramente se manifiesta lo que veo como "la integración nacional". En su aspecto socio-cultural se refiere al desarrollo de un conjunto de valores, intereses y creencias¹¹ compartidas sobre los que se basa "el proceso de creación de una identidad común a todos los grupos étnicos, lingüísticos, religiosos y regionales", o lo que Pasquino denomina la *construcción de la Nación*¹². La faceta socio-económica está relacionada al esquema real de distribución del ingreso así como a las posibilidades de inclusión o participación en dicha configuración de los ciudadanos que componen la comunidad, así como a la

¹¹ Friedrich, Karl (1964) *El hombre y su gobierno*. Ed. Tecnos, Madrid.

¹² Op. cit. Pág. 815.

misma estructura productiva que está implícita en la propia organización espacial-territorial del modelo económico.

Podría afirmarse, por otra parte, que la conjugación de todas estas dimensiones se encuentra sintetizada en la forma en que se manifiesta el ejercicio del poder soberano, al incidir sobre la capacidad de la comunidad política en cuestión de ejercer lo que podríamos llamar en términos de Stephen Krasner la soberanía interna¹³; o, como sostiene Gianfranco Pasquino, al afectar la capacidad de control de los instrumentos coercitivos y de imposición de la observancia a las normas y los procedimientos que emanan de ellas, así como la de control de las decisiones referentes a la distribución de recursos al interior de la comunidad¹⁴.

De lo anterior, se desprende que el concepto de integración interna se opone fundamentalmente en su acepción de condición de una comunidad política, a la existencia de una *dualidad* en la estructura social de los países latinoamericanos "como realidad histórica y desafío presente"¹⁵.

La Dra. Seitz, de quien tomo el concepto, indica con gran claridad que esta dualidad estructural latinoamericana emerge de la gran polarización social que padecen los países de la región, como producto de la peor distribución de ingreso y la mayor concentración de riqueza del mundo. La autora vincula además la idea de la dualidad de las estructuras sociales al concepto de "Estado anómico", de Peter Waldmann, para designar al Estado que "pretende regular ámbitos sociales y modos de comportamiento que ocupa ficticiamente y que no está en condiciones de dominar y controlar efectivamente (...) Es decir que estamos hablando de una situación de ilegitimidad estructural en el vínculo estado-ciudadanía que afecta al principal instrumento de ejecución de políticas..."¹⁶.

En esta situación de déficit de institucionalidad y de carencia de capacidades reales en términos de control y autoridad, fundamento la idea de que el bajo nivel de integración interna de una comunidad política genera condiciones de vulnerabilidad estructural que pueden llegar a condicionar, no sólo la viabilidad, sino también el sentido de un proyecto integrador. La noción de vulnerabilidad a la que hago referencia se diferencia en este caso de la tradicional definición realizada por Keohane y Nye¹⁷, para designar más bien una situación de raíz interna relacionada con el nivel de cohesión de la comunidad política, el grado de consenso respecto al rol que le corresponde

¹³ Krasner, Stephen (2001): *Soberanía, hipocresía organizada*. Editorial Paidós, Bs. As.

¹⁴ Bobbio, Norberto, Mateucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (1994). *Diccionario de Política*. Siglo XXI Editores, México D.F. Pág. 814.

¹⁵ Seitz, Mirka. Op. cit. (2004) Pág. 2.

¹⁶ Seitz, Mirka. Op. cit. (2004) Pág. 5.

¹⁷ Keohane, Robert y Joseph Nye (1988) *La interdependencia compleja: la política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. Pág. 28.